
PARLAMENTI FEGYELMI JOG MAGYARORSZÁGON:

AZ ÜLÉSEKEN TANÚSÍTOTT SZABÁLYSÉRTŐ
MAGATARTÁSOK SZANKCIÓI ÉS A
KÉPVISELŐK FEGYELMEZÉSÉNEK HATÁRAI

Jelige: A kocka el van vetve

TARTALOM

1. A téma exponálása.....	3
2. A Módszertan.....	4
3. A parlamenti fegyelmi jog meghatározása	5
3.1. A parlamenti fegyelmi jog sajátosságai.....	5
3.2. Személyi hatály	6
3.3. Tárgyi hatály.....	7
3.4. A szankciók	8
4. A képviselők jogállása	10
4.1. A szabad mandátum és az egyenlő mandátum elvei	10
4.2. A képviselői jogállás tartalma: jogok és köteleességek	11
5. A hatályos magyar parlamenti fegyelmi jog szabályai.....	13
5.1. A szabályozás ismertetése	13
5.2. A képviselői beszédjogot korlátozó szankciók.....	16
5.2.1. Képviselői beszédjog kontra a parlamenti munka hatékonysága	18
5.2.2. A beszédjog korlátozására vonatkozó alkotmányos elvek	20
5.3. A képviselők ülésen való megjelenését és részvételét korlátozó szankciók.....	21
5.4. Pénzügyi szankciók	23
5.4.1. A képviselői függetlenség	24
6. Fegyelmi estek a 2010-2014-es ciklusban	26
6.1. Molinózás a parlamentben.....	26
6.1.2. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei.....	26
7. Megoldási javaslatok.....	29
7.1. Etikai kódex.....	29
7.1.1. A közsféra és magánsféra kérdése	30
7.1.2. Az etikai szabályozás	30
7.2. A szabályozás kibővítése.....	32
8. Összegzés	34

9. Irodalomjegyzék	35
10. Jogforrások	36
Jogszabályok és alkotmánybíróági határozatok	36
Házaszabályok.....	37
Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei.....	37

1. A TÉMA EXPONÁLÁSA

Az 1989/90-es rendszerváltozással hazánkban is kialakult a demokratikus politikai rendszer, amely fenekestül felforgatta a korábbi politikai viszonyokat, s az Országgyűlésben negyven év kényszerű hallgatás után újra lehetővé vált, hogy érdemi viták folyhassanak.

Az addigi végletesen kimért és konfliktuskerülő rendszert felváltotta a demokratikus elvek mentén működő törvényhozás, s ennek reakciójaként a képviselők újfent szabadon szólalhattak fel a parlament falai között. A szabad véleménynyilvánítás azonban természetesen konfliktusokkal járt, és jár mind a mai napig is, a konfliktusok gyakori velejárói pedig az elszabadult indulatok. Az indulatok, és a nem az Országgyűlés falai közé való kifejezések, valamint magatartások, amelyeknek 2012 előtt gyakorlatilag semmi nem szabott határt.

A fentiek miatt az ülések hangneme folyamatosan eldurvult, de a legnagyobb változás a 2010-es választások után következett be: egyrészt a korábbinál gyakoribb „performanszok” gyakran ellehetetlenítették a tárgyalásokat, másrészt a szintén sűrűbben előforduló, a szalonképesség tekintetében igencsak vitatható kijelentések is készíthették arra a jogalkotót, hogy szigorítson a fegyelmi rendelkezéseken. Korábban is voltak természetesen botrányok és nem odaillő kifejezések, azonban korántsem annyi, mint a 2010-2014-es ciklusban.

A magam részéről a fentiek okán egyet értek azzal az érvel, hogy szükséges volt végre egy erősebb parlamenti fegyelmi jog megalkotása, ugyanis az ülésvezető elnök kezében gyakorlatilag semmilyen komolyabb eszköz nem volt arra, hogy ezen szabálysértő magatartásokat megakadályozza. Azt már azonban a szakma gyakran vitatja, ahogyan ez a szabályozás felépül.

Dolgozatomban szeretném összefoglalni azokat az alapelveket, amelyek betartása véleményem szerint szükséges ahhoz, hogy a képviselők fegyelmezése hatékony legyen, ugyanakkor alkotmányos jogokat se sértsen, ezeken keresztül pedig felvázolni, hogy melyek a jelenlegi szabályozás legfőbb problémái. Tanulmányomban azt szeretném megvizsgálni, hogy a kritikák helytállóak-e, vagy a magyar parlamenti fegyelmi jog szabályozása megfelel az alkotmányos normáknak és elvi követelményeknek.

2. A MÓDSZERTAN

A téma megalapozásának céljából először a vonatkozó szakirodalom felhasználásával meghatározom a témához kapcsolódó alapvető fogalmakat. Ezt követően, ismertetem a képviselők jogállását, mivel véleményem szerint elengedhetetlen, hogy tisztázzuk, vajon alanyi jogoknak minősülnek-e a képviselői jogok. A dolgozat egyik „sarokkövének” szánt részben megvizsgálom, hogy milyen korlátai vannak a képviselők szankcionálásának, úgy mint például, hogy a képviselők kizárása összeegyeztethető-e a népképviselet elvével, milyen kisebbségvédelmi aggályokat vet fel a fegyelmi jog, illetve hogyan hat a fegyelmi jogra a képviselői véleménynyilvánítás szabadsága valamint a parlamenti munka hatékonyságának követelménye. Ehhez kapcsolódóan az Országgyűlés fegyelmi szabályozásának normatív háttérét tekintem át és elemzem, megvizsgálva azt, hogy megfelel-e a korábbi fejezetek során támasztott követelményeknek (például a fokozatosság követelménye a szankciók kiszabásánál), továbbá hogy milyen hiányosságokat vet fel. Ennek során vizsgálom az Alaptörvény Országgyűlésre vonatkozó rendelkezéseit, valamint az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló országgyűlési határozatot, hiszen a téma szempontjából ezek a releváns jogforrások. Mindezeket túlmenően ismertetni szeretném az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó ítéleteit, melyeket nemrég hozott meg a testület. Végezetül alternatív megoldási javaslatokkal élek a parlamenti fegyelmi jog szabályozására vonatkozóan: így például, hogy egy etikai kódex elkészítésének milyen előnyei illetve hátrányai lennének, vagy a szankcionálás eszközei közé milyen új elemeket lenne érdemes bevezetni, akár a jogtörténeti hagyományok, akár a nemzetközi példák nyomán.

3. A PARLAMENTI FEGYELMI JOG MEGHATÁROZÁSA

A dolgozat terjedelmi korlátai sajnos nem engedik meg, hogy a parlamenti fegyelmi jog sajátosságaiban túlságosan elmélyedjek, azonban egy rövid mértékű definíció megállapítása szükséges a tanulmány témája miatt, mivel az alkalmazási területe, vagyis maga a parlament felvet bizonyos speciális körülményeket. Ennek érdekében az alábbi fejezetben át kívánom tekinteni többek közt a parlamenti fegyelmi jog személyi és tárgyi hatályát, valamint a renitens magatartásokat büntető szankciókat.

3.1. A PARLAMENTI FEGYELMI JOG SAJÁTOSSÁGAI

A parlamenti fegyelmi jog egy igen sajátos forma, amely közjogi kategória, mivel az alkalmazási területe, nevezetesen a parlament, egy közhatalmi szerv. Éppen ezért szankciói enyhébbek a munkajogban alkalmazottaknál, valamint nem is kerülhet rendes bírósági felülvizsgálat alá, így a fegyelmi jog ez esetben parlamenti privilégiumnak tekinthető.¹

Fontosnak tartom ugyanakkor azt is, hogy a fegyelmi jogkört elhatároljuk a rendészeti jogkörtől. Mindkettő célja a parlamenti munka zavartalanságának a biztosítása és a tárgyalási rend fenntartása, így területük voltaképpen a parlament belső működésére korlátozódik.

A fentiekre tekintettel a rendészeti jog a nem parlamenti tagok által tanúsított magatartásokra terjed ki, vagyis elsősorban a karzatokon helyet foglaló vendégek rendbontásai kiküszöbölésének a céljára szolgál.² Ezzel szemben a fegyelmi jog a parlamenti tagok képviselői minőségében tanúsított magatartására terjed ki.³ Mindezek mellett a fegyelmi jog nem csak a testületet védi, hanem annak tekintélyét, valamint egyes személyeket is, tekintve, hogy tilos a mást rágalmazó kifejezések használata.⁴

Összességében a *parlamenti fegyelmi jog* fogalmát úgy lehetne meghatározni, hogy az alatt „általános értelemben a képviselői kötelezettségek megszegése miatti anyagi (fegyelemsértő cselekmények tényállásai, valamint fegyelmi büntetések) és alaki (fegyelmi eljárási szabályok) rendelkezések összességét, illetve e szabályok alkalmazását értjük. Ahol

¹ Szente: Bevezetés a parlamenti jogba 277. o.

² Wéber: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai kódex 134. o.

³ Szente: Bevezetés a parlamenti jogba 277. o.

⁴ Szente: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei 315. o.

megjelennek a szankciók – vagyis a fegyelmi felelősség érvényesíthető – ott kezdődik a fegyelmi jog.”⁵

3.2. SZEMÉLYI HATÁLY

Az, hogy a képviselőkre kiterjed a parlament fegyelmi hatalma vitathatatlan tény, hiszen ahogy korábban említettem, szükséges a parlamenti munka zavartalanságának fenntartása. A képviselők között ezen tekintetben nem tehető különbség a mandátum egyenlőségének elve miatt, még akkor sem, ha nyilvánvaló, hogy egyes, egyéb tisztséget viselő képviselőknek részben eltérő kötelezettségeik lehetnek.⁶

A parlamenti fegyelmi jog személyi hatályát viszont sok esetben meg kell különböztetni a szerint, hogy az adott személy a törvényhozás ülésén milyen minőségében vesz részt, vagyis hogy parlamenti képviselő-e, esetleg kormánytag, egyéb közjogi méltóság vagy a karzaton helyet foglalók sorába tartozik. Az ugyanis már több problémát felvet, ha például egy olyan miniszter szólal fel, aki egyben képviselői mandátummal is rendelkezik. Felvethető a kérdés, hogy mi van abban az esetben, ha a parlamenti tag miniszter nem képviselői minőségében, hanem éppen a kormány tagjaként szerepel? Ilyenkor ugyanis vitatható, hogy a ház felléphet-e velük szemben a fegyelmi jog eszközeivel, és rájuk csak a rendészeti intézkedések vonatkoznak: kizárható-e például a parlament üléséről az a képviselő, aki miniszteri minőségében tett sértő kijelentést? Vagy a kizárt képviselőnek van-e joga szerepelni az ülésen miniszteri minőségében?⁷

A fenti problémakört csak egyedi mérlegeléssel lehet feloldani: ha a miniszter képviselői minőségében szólal fel, a parlamenti jog bármely fegyelmi eszköze alkalmazható vele szemben, ez azonban nem érintheti a kormánytagságából eredő jogait. A kormány tagjait ugyanis a parlamenti jogosítványaik alkotmányos jogcímen illetik meg, és nem a parlament testületi tagsága alapján.⁸

Ettől eltekintve azonban az elnök tárgyalásvezetési jogkörei mindenkire kiterjednek, még a kormánytagokra is, hiszen ha felszólalásaik során durva sértéseket követnek el, akkor az elnök valószínűleg tőlük is megvonja a szót.

⁵ Szente: Bevezetés a parlamenti jogba 284. o.

⁶ Szente: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei 317. o.

⁷ Wéber: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai kódex 133-134. o.

⁸ Szente: Bevezetés a parlamenti jogba 280. o.

3.3. TÁRGYI HATÁLY

A parlamenti fegyelmi jog tárgyi hatálya szűken értelmezve a képviselők plenáris valamint bizottsági üléseken tanúsított magatartására terjed ki, illetve arra, hogy azok mely esetben sértik meg a házszabályt.

A fegyelmi vétségeket jelen esetben meglátásom szerint két nagyobb területre lehet osztani, azokon belül pedig további csoportok különíthetők el az alábbiak szerint:

I. Plénumon valamint bizottsági ülésen elkövetett fegyelmezetlenségek szankcionálása

I.a. Felszólalás, illetve szavazás során elkövetett cselekedetek

I.b. A parlament működésének megzavarása

I.c. Egyéb fegyelmi vétségek

II. Plenáris illetve bizottsági ülésekről való igazolatlan hiányzás büntetése

Habár az Országgyűlésről szóló törvény ezt nem a fegyelmi jog részeként kezeli, azonban véleményem szerint tekinthető a részének, mivel az Országgyűlés működőképességét, munkájának hatékonyságát veszélyeztetné, ha nem lennének jelen a képviselők.

Azonban a fegyelmi vétségek körét lehetetlen taxatívra felsorolni, ugyanis azokat jelentős részben a szokásjog és a gyakorlat által kialakított parlamenti illem is meghatározza,⁹ valamint kortól és társadalomtól is eltérő, hogy az adott helyen és pillanatban éppen mi számít sértőnek, hiszen például ami a XX. század eleji Magyarországon rendkívül sértő kifejezésnek számított, az ma már nem feltétlenül az.¹⁰ Éppen ezért nagyon fontos az ülésvezető elnök diszkrecionális jogköre, ugyanis egyedi mérlegelés szükségeltetik annak eldöntéséhez, hogy a konkrét felszólalás vajon sérti-e a parlamenti illemet.

Ennek ellenére a házszabályok általában nevesítik a leggyakrabban előforduló vétségeket, amelyeket tiltanak is. Így általában szabálysértésnek számít, s ennél fogva a nemzeti parlamentek igyekeznek elejét venni a felszólalások során elhangzott, mások becsületét sértő kifejezések, vagy egyéb dehonesztáló szavak elhangzásának, de akár az obstrukció klasszikus eszközeinek is (pl. tárgytól való eltérés). Ugyanakkor a tárgyalási rendet nemcsak felszólalásával sértheti meg egy képviselő, hanem közbekiabálással is azok a honatyák, akik épp hallgatják a felszólalót, vagy egyéb rendbontással. Végezetül ide sorolhatóak azok a tevékenységek is, amelyek önmagukban nem zavarják a tárgyalást, de súlyosan sértik a

⁹ Szente: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei 322. o.

¹⁰ 1925-ben például az egyik ellenzéki képviselő „csirkefogónak” nevezte egyik képviselőtársát, Azt hiszem, hogy manapság egy ilyen sértés már nem ütné meg az emberek ingerküszöbét

parlament tekintélyét (pl. illetlen öltözködés). Ezeknél különösen nehéz meghatározni, hogy mikor sértőek, ezért itt kiemelten fontos az elnök mérlegelési jogköre.¹¹

3.4. A SZANKCIÓK

Korábban is idéztem Sente Zoltán azon gondolatát, hogy „(A)hol megjelennek a szankciók – vagyis a fegyelmi felelősség érvényesíthető – ott kezdődik a fegyelmi jog.”¹² Vagyis a parlamenti fegyelmi jog elengedhetetlen elemei a szankciók, amelyek megléte a képviselők által tanúsított szabályos magatartást hivatott kikényszeríteni, s melyek az alábbiak szerint csoportosíthatóak:

- Erkölcsi és szimbolikus büntetések:
 - figyelmeztetés és ismételt figyelmeztetés
 - rendreutasítás
 - néven nevezés
 - kötelező magyarázatadás
 - feddés
 - becsületsértő felszólalás törlése
 - magyarázat és bocsánat jegyzőkönyvezése
- Képviselői jogokat korlátozó büntetések
 - szómegvonás
 - kivezetés
 - kizárás az ülésnapról vagy hosszabb időre
 - képviselői juttatások korlátozása
 - egész ülés felfüggesztése¹³

A szankciók kiszabásának fontos tényezői, egyrészt a fokozatosság, vagyis, hogy minden ismételt elkövetés esetén egyre súlyosabb büntetést kapjon az elkövető honatya, másrészt, hogy az elnök ilyen irányú döntésének való ellenszegülés önmagában is fegyelmi véttség. Harmadszor pedig a már korábban említett egyedi mérlegelés alapján meghozott döntés.¹⁴

¹¹ Sente: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei 323-324. o.

¹² Sente: Bevezetés a parlamenti jogba 284. o.

¹³ Sente: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei 330-331. o.

¹⁴Uo. 326. o.

Szükséges megemlíteni ugyanakkor, hogy – a fenti csoportosítást is figyelembe véve – a jogkövetkezmények általában igazodnak az elkövetett szabálysértés súlyosságához: illetlenség miatt inkább az erkölcsi és szimbolikus jellegű szankciókat veszik igénybe, míg a tárgyalás rendjének súlyos megzavarásáért a képviselői jogokat korlátozó büntetéseket.¹⁵

Mindezen túlmenően a képviselők szankcionálásának egyéb elvi korlátai is vannak, amelyekre részletesebben a későbbi következő fejezetek során térek ki.

¹⁵ Szente: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei 326. o.

4. A KÉPVISELŐK JOGÁLLÁSA

A dolgozat lényegi tartalmának a megértéséhez véleményem szerint elengedhetetlen, hogy közelebbről megvizsgáljam a parlamenti fegyelmi jog alanyainak, azaz a képviselőknek a jogállását, azon belül is elsősorban a jogaikat és kötelezettségeiket.

4.1. A SZABAD MANDÁTUM ÉS AZ EGYENLŐ MANDÁTUM ELVEI

A képviselői jogállást meghatározó két legfontosabb elv a szabad mandátum, valamint az egyenlő mandátum elvei, amelyeket a dolgozat terjedelmi korlátai miatt csak érintőlegesen ismertetek.

A szabad mandátum az „Országgyűlés akaratnyilvánítási szabadságának egyik legfontosabb garanciája, mely a parlament egyes tagjai döntési és cselekvési szabadságának biztosításán keresztül érvényesül.”¹⁶ Ezen elv azt biztosítja, hogy a választás után a képviselő és választói között a jogi függőség megszűnik, így a képviselőnek nem adható jogilag kötelező utasítás,¹⁷ akik döntéseiket saját belátásuk alapján, az egész nép érdekében, külső befolyástól mentesen hozhatják meg. Továbbá a szabad mandátum védi az országgyűlési képviselőket az illetéktelen külső befolyásoktól, valamint a mandátumvesztéstől, amelynek a garanciája, hogy meghatározott időszakra választják a képviselőket, s annak végéig politikai értelemben nem felelősek senkinek sem. A szabad mandátum mindezáltal a képviselői és a parlamenti autonómia garanciájává vált.¹⁸

Az egyenlő mandátum elve egyrészt levezethető a demokrácia alkotmányos alapelvéből, hiszen a demokratikus hatalomgyakorlás egyik fontos eleme a politikai döntéshozatalban való egyenlő részvétel a demokratikusan megválasztott képviselőkkel.¹⁹ Másrészt levezethető az egyenlő választójogból is, mivel a választójog egyenlősége sérülne, ha a választópolgárok között különbséget tennének aszerint, hogy a választott képviselők közt tesznek önkényesen különbséget. Ezáltal az elv azt hivatott garantálni, hogy (formális) egyenlőség alakuljon ki a képviselők között jogaikat és kötelezségeiket tekintve. Ezt azonban nem sérti meg az, hogy a parlamenti tisztségviselőknek olyan hatásköreik vannak, amelyek az egyéni képviselőknek

¹⁶ Szente: 20. § Az Országgyűlés tagjainak jogállása 714-715. o. In: Jakab (szerk.): Az Alkotmánykommentárja I.

¹⁷ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei 314. o.

¹⁸ Dezső: Képviselő és választás a parlamenti jogban 83. o.

¹⁹ Szente: 20. § Az Országgyűlés tagjainak jogállása 721. o. In: Jakab (szerk.): Az Alkotmánykommentárja I.

nincsenek, hiszen minden képviselőnek egyenlő joga van az adott tisztségre való megválasztáshoz, valamint ezen hatáskörök a speciális tisztséghez kapcsolódnak, ami a parlament funkciószerű működését hivatott biztosítani.²⁰

4.2. A KÉPVISELŐI JOGÁLLÁS TARTALMA: JOGOK ÉS KÖTELESSÉGEK

A mandátum tartalmát azon képviselői jogok és kötelességek alkotják, amelyek a szabad és egyenlő mandátum elveire épülnek. A jogok és kötelességek összessége szükséges ahhoz, hogy a parlament zavartalanul és folyamatosan működhessen.²¹

Ezen jogokat és kötelességeket két fő csoportba lehet sorolni: egyrészt léteznek a tisztség gyakorlásához szükséges jogok, másrészt pedig a képviselő sajátos helyzetét garantáló jogok. Míg az előbbiek célja a parlamenti munkában való folyamatos részvétel, a funkciószerű működés stb. biztosítása, addig utóbbiaké a törvényhozás függetlenségének a garantálása.²²

A képviselői jogosítványok közé számtalan jog tartozik, az egyik legtermészetesebb az ülésen való megjelenés és részvétel joga, amely a klasszikus részvételi jogok közé sorolható. A megjelenés joga a képviselőt a törvényhozás ülésein való megjelenésre, míg a részvétel joga a parlament tényleges munkájában való részvételre jogosítja fel. Ugyanakkor ez nem csak jog, de kötelesség is, mivel a képviselők kötelesek a szavazásokon jelen lenni, és az üléseken részt venni.²³

A javaslattevéli jog garantálja a képviselők számára, hogy befolyást gyakoroljanak a parlamenti döntéshozásra.²⁴ Ehhez szorosan kapcsolódik a szavazáshoz való jog, amely a döntéshozatalban való részvételre jogosítja fel a képviselőket, tekintve, hogy a parlamentek testületi szervek, melyek döntéseiket szavazással hozzák.²⁵

A kérdés és interpelláció a képviselői jogok azon kiemelkedő csoportjába tartoznak, amelyek a képviselők tájékozódását és tájékoztatását biztosító jogok közé tartoznak, mivel ezen jogok a végrehajtó hatalom parlament általi ellenőrzésének a legfőbb eszközei.²⁶

Végezetül a képviselői jogok egyik legfontosabbika talán a beszédjog és a szólásszabadság, amit egy külön fejezetben tárgyalok.

²⁰ Szente: 20. § Az Országgyűlés tagjainak jogállása 722. o. In: Jakab (szerk.): Az Alkotmánykommentárja I.

²¹ Dezső i. m. 92. o.

²² Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet 51. o.

²³ Uo. 51-52. o.

²⁴ Uo.

²⁵ Szente: Bevezetés a parlamenti jogba 192. o.

²⁶ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet 52. o.

A képviselői jogok kapcsán azonban felmerül néhány fontos kérdés: alanyi jogok-e a jogok, vagy csupán hatáskörökről beszélhetünk? A képviselők jogaikat tekintve rendelkeznek-e magánjogi jogalanyisággal, vagy csak alanyi közjogokról beszélhetünk? Ezen kérdések megválaszolása azért is fontos, mert ha például kizárjuk a képviselők magánjogi jogalanyiságát a jogaik tekintetében, akkor nem illeti meg őket az az alapjogi védelem, ami egy átlagos embert, ez pedig véleményem szerint fontos következményekkel jár a parlamenti fegyelmi szankciók tekintetében, hiszen azok igen erőteljesen korlátozhatják a képviselői jogokat.

A jogtudomány a fenti kérdésekre alapvetően kétfajta választ fogalmazott meg. Az egyik szerint a jogaik gyakorlásához a képviselőknek alanyi joguk van, míg a másik megközelítés szerint a képviselőknek semmilyen képviselői jogai nincsenek, ők csupán hatásköröket gyakorolnak. Szente Zoltán szerint azonban egyik megközelítés sem pontos: magánjogi jogalanyiságuk nem lehet a képviselőknek e jogokat illetően, hiszen azokkal nem magánérdekeik érvényesítése céljából élnek. Ugyanakkor hatáskörökként sem lehet felfogni őket, mivel közjogi jogalanyiséga az Országgyűlésnek van, nem pedig az egyes képviselőknek, és az Alaptörvény is, mint egészhez telepíti a törvényhozási jogköröket. Összességben tehát a képviselők inkább *egyéni jogosítványokat* és nem jogokat gyakorolnak, amely a parlamenti testületi tagságukból ered.²⁷

²⁷ Szente: Bevezetés a parlamenti jogba 160-163. o.

5. A HATÁLYOS MAGYAR PARLAMENTI FEGYELMI JOG SZABÁLYAI

A magyar parlamentarizmusban a rendszerváltás után sokáig szabályozatlan volt a fegyelmi jog kérdése, ez azonban megváltozott az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) megalkotásával. Az Országgyűlés ugyanis ebben a törvényben pótolta azt a hiányosságot, amelyet már oly sokan kifogásoltak a rendszerváltás utáni bő húsz évben: létrehozta a törvényhozás fegyelmi szabályait, s ezzel egy jogszabályba emelte a fegyelmi jog kérdéskörét, gyakorlatilag átemelve azt a korábbi Házsabályból [46/1994. (IX. 30.) OGY határozat] és az újból is [10/2014. (II. 24.) OGY határozat].

A fegyelmi jog újraszabályozására az új Országgyűlésnek több indoka is volt: egyrészt bekerült a törvényhozásba két új párt, melyek merőben új stílust vittek magukkal a parlamentbe. Az egyik a „produkcióival” bénította meg gyakorta a tárgyalások menetét, míg a másik párt képviselői az igencsak vitatható kijelentéseikkel botránkoztatották meg sorozatosan a hallgatóságot. Bár korábban sem volt botrányoktól mentes az Országgyűlés, azonban ezek közel sem akkora mennyiségben voltak jelen, mint a 2010-2014-es ciklusban.

Mindemellett egyfajta „kataklizmaként” hathatott a képviselőkre már a ciklus alakuló ülése is: az egyik képviselő nyílt szabálysértést követett el azzal, hogy egy jogerősen betiltott szervezet egyenruhájának ruhadarabjában jelent meg az ülésen, s ez ellen a T. Ház mégis tehetetlen volt.²⁸

Mindezek a tények vezethettek oda, hogy az Országgyűlés 2012-ben egy igencsak szigorú fegyelmi jogi szabályozást vezetett be, melynek elemzésére az alábbi fejezetben kerítünk sort.

5.1. A SZABÁLYOZÁS ISMERTETÉSE

A fentebb említett gyakorlati problémákon túlmenően az Alaptörvény is kimondja, hogy „az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házsabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”²⁹

²⁸ Az alakuló ülésről a beszámolót lásd: http://index.hu/belfold/2010/05/14/alakulo_ules/

²⁹ Magyarország Alaptörvénye 5. cikk (7) bekezdés

Az Ogytv.-ben a fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezések az Országgyűlés üléséről szóló második részben kaptak helyet. Míg korábban az elnök kezében szinte csak annyi lehetőség volt, hogy a tárgytól való eltérés esetén figyelmeztesse a felszólalót, valamint kirívó sértés esetén rendreutasítsa, legvégső esetben pedig megvonja tőle a szót, addig ma már igen széles jogkörei vannak. Rögtön a 45. § le is szögezi, hogy az ülést vezető elnök feladata az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása, aminek érdekében – a mentelmi bizottság állásfoglalásának kikérésével – a törvényben meghatározott különböző szankciókat alkalmazhat.

A korábbiakhoz hasonlóan itt is megjelenik a tárgytól való eltérés szankcionálása: a tárgytól *nyilvánvalóan indokolatlanul* eltérő képviselőt az elnök felszólítja, hogy térjen a tárgyra, valamint figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire. Azonban aki ennek ellenére is folytatja ezt, attól az elnök megvonhatja a szót.³⁰

A régebbi szabályok közül a rendreutasítást is átemelték a jelenlegi szabályozásba: aki az Országgyűlés tekintélyét sérti, vagy valamely személyt, csoportot sértő vagy illetlen kifejezést használ, azt az elnök rendreutasítja, aki pedig ennek ellenére folytatja a szabálytalan magatartást, attól a szót megvonja.³¹

Jelentős szigorítás viszont a korábbiakhoz képest az, hogy az ülést vezető elnök figyelmeztetés és felszólítás nélkül megvonhatja a szót attól a képviselőtől, aki az ő döntését kritizálja. Itt azonban az érintett képviselőnek van lehetősége egyfajta jogorvoslatra: kérheti a házszabály értelmezéséért felelős bizottság eseti állásfoglalását.³²

A 49. § ezen túlmenően egy korlátozást is meghatároz az elnök felé: nem vonhatja meg attól a szót, akinek nem hívta fel a figyelmét az első felszólítás alkalmával a magatartása folytatásának következményeire.

Az ülés felfüggesztésének illetve berekesztésének lehetősége szintén korábban is rendelkezésre állt az elnöknek, mely tulajdonképpen a leg súlyosabb szankciónak is tekinthető, hiszen ez kollektíven az összes képviselő jogát korlátozza. Erre akkor van lehetősége az elnöknek, ha az ülésen olyan súlyú rendzavarás történik, amely lehetetlenné teszi a tanácskozás folytatását.³³

³⁰ Ogytv. 46. §

³¹ Uo. 48. §

³² Uo. 49. §

³³ Uo. 51. §

Új elem a képviselők kizárhatósága. Ezt azzal a felszólalóval szemben alkalmazhatják, aki kirívóan sértő kifejezést használ, felszólalása súlyos rendzavaráshoz vezet, esetleg az ülésen fizikai erőszakot alkalmazott vagy közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett. Ez azonban már olyan súlyos büntetés, hogy azt nem az elnök alkalmazza, hanem az ő javaslatára a Ház határoz e felől, vita nélkül. Az elnök abban az esetben határozhat kizárásról, ha az Országgyűlés határozatképtelen, azonban ebben az esetben is a törvényhozásnak a következő ülésén jóvá kell ezt hagynia utólag. A kizárt képviselő az ülésnapon nem is szólalhat fel újra.³⁴

Ugyanakkor még ennél is súlyosabb az a rendelkezés, amely lehetővé teszi, hogy az elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja annak a képviselőnek a kizárását, aki „az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szavazásra vagy a szemléltetésre vonatkozó szabályait megszegi.”³⁵

Az ugyanazon ülésnapon belül folytatott magatartás esetén a Háznak lehetősége van a képviselő jogainak a gyakorlását felfüggeszteni:

- második alkalommal hat ülésnapra
- harmadik és minden további alkalommal kilenc ülésnapra

A kizárt, vagy jogainak gyakorlásából felfüggesztett képviselő a kizárás/felfüggesztés időtartama alatt nem léphet be az ülésnapra.³⁶

Szintén új büntetési forma a pénzbüntetés, amelyet jellemzően mellékbüntetésként alkalmaznak: nem jogosult például a tiszteletdíjára az a képviselő, akit az ülésnapról kizártak, vagy akinek képviselői jogait felfüggesztették, addig, amíg a kizárás tart. A tiszteletdíj csökkentése nem haladhatja meg a képviselő esedékes

- egyhavi tiszteletdíjának harmadát, ha a tiszteletdíj csökkentésre a 48. § (3) bekezdése, illetve a 49. § (4) bekezdése,
- egyhavi tiszteletdíját, ha a tiszteletdíj csökkentésre az 50. § (1) bekezdése

Érdekes tényező a fegyelmi büntetések kiszabásában megjelenő Házbizottság szerepe. Lehetősége van ugyanis bármely tagjának javaslatára bizonyos esetekben pénzbüntetést

³⁴ Ogytv. 50. §

³⁵ Uo. 49. § (4) bekezdés

³⁶ Uo.

kiszabni a képviselőkre, amennyiben az ülésvezető elnök elmulasztotta volna az ülésen szankcionálni a rendbontó képviselőt, az elkövetéstől számított 15 napon belül. Ugyanígy javasolhatja a képviselő jogainak a felfüggesztését is. Azonban itt szintén van lehetősége egyfajta jogorvoslatra a képviselőeknek: amennyiben a Házbizottság döntésével az érintett honatya nem ért egyet, lehetősége van 5 munkanapon belül a Mentelmi bizottságtól kérni, hogy helyezze hatályon kívül a Házbizottság döntését.³⁷

Nagy hiányossága volt az eredetileg elfogadott törvénynek, hogy a pléniummal szemben a bizottsági ülések rendjét nem szabályozta, azonban ezt szerencsére a jogalkotó még 2012-ben orvosolta, így az ott elkövetett szabálytalanságokkal kapcsolatban is alkalmazhatóak a kizárásra, a képviselői jogok felfüggesztésére és a pénzbüntetésre vonatkozó rendelkezések.³⁸

Mindezekon túlmenően a törvény rendelkezik az elnök rendészeti jogköréről is, amelynek kapcsán leszögezi, hogy azt az ülésvezető alelnök is gyakorolja. Ez lehetővé teszi, hogy a kizárt képviselőt, ha az az elnök felszólítása ellenére sem hajlandó elhagyni az üléstermet, kivezettetheti az Országgyűlési Őrséggel. Az így kivezettetett képviselőnek joga van kifogást benyújtania a Mentelmi bizottsághoz, amely kivizsgálja azt, s jelentést tesz az Országgyűlésnek. Ez alapján a plénum vagy megerősíti az elnök intézkedését, vagy amennyiben megalapozatlannak találja azt, jegyzőkönyvbe foglalja a tényt, és mentesíti a képviselőt a büntetés következményei alól.³⁹

Végezetül szeretnék említést tenni az Országgyűlési Őrség felállításáról is. Ezzel a törvényalkotó szintén a korábbi közjogi hagyományokat élesztette fel, hiszen e fegyveres testületet eredetileg 1912-ben hozták létre. A felállítását tulajdonképpen a hatalmi ágak elválasztásának az elve is indokolja, hiszen korábban e szerv feladatait a végrehajtó hatalom irányítása alatt álló szervezet látta el, amelyet az Országgyűlés elnöke nem utasíthatott.⁴⁰

5.2. A KÉPVISELŐI BESZÉDJOGOT KORLÁTOZÓ SZANKCIÓK

Az Ogytv. alapján a beszédjogot korlátozó fegyelmi eszközök az ülést vezető elnök kezében vannak, aki számos esetben és módon korlátozhatja a renitens képviselőket:

- figyelmeztetés (tárgytól való eltérés esetén)
- ismételt figyelmeztetés

³⁷ Ogytv. 51/A. §

³⁸ Uo. 52. §

³⁹ Uo. 53. §

⁴⁰ Vitályos: A mentelmi jog és a parlamenti fegyelmi jog 214. o.

- rendreutasítás
- szómegvonás

Ezen szankciók nem ismeretlenek sem a nemzetközi gyakorlatban, sem pedig a magyar parlamentarizmus történetében. Az Egyesült Királyságban – ahol talán a legerősebb az elnök diszkrecionális hatalma⁴¹ – például az elnök (Speaker) figyelmeztetheti a felszólalót, ha a vita során eltér a tárgytól, vagy ismétli a korábban elhangzott érveket, hogy térjen vissza a tárgyra, s ha ennek a képviselő nem tesz eleget, akkor megvonhatja tőle a szót. Súlyosan szabálysértő magatartás esetén azonban azonnal megvonhatja a szót a felszólalótól.⁴² A Bundestag elnökének szintén jogában áll az idejét túllépő szónokot figyelmeztetni, majd megvonni tőle a szót, valamint a tárgytól eltérés esetén felszólítani őt a tárgyra térésre. Amennyiben harmadszor is figyelmeztetnie kell a felszólalót, úgy megvonja tőle a szót.⁴³ Érdekesség viszont a francia Nemzetgyűlés elnökének azon jogköre, miszerint engedélyezheti, hogy egy képviselő tovább beszéljen, mint ahogy a rendelkezésére álló időkeret azt engedné.⁴⁴

Mint korábban említettem, a magyar parlamentarizmus régebbi hagyományaiban is fellelhetők ezek a szankciók: már az első házszabály, az 1848-as alsóház ideiglenes rendszabályai is biztosították azt a jogot az elnöknek, hogy „a kérdéstől eltérőket a kérdésre igazítsa”, a rendet sértő szónokot pedig beszéde félbeszakasztásával rendreutasítsa. Másodszori rendreutasítás esetén a Ház határozott, s ha egyetértett a rendreutasítással, a szónok többé nem szólhatott abban a tárgyban.⁴⁵ Később sem kerültek ki a házszabályokból ezen szankciók a magyar történelem során, sőt, e tekintetben egyre szélesebbek lettek az ülésvezető elnök jogkörei, egészen az 1949-es szocialista hatalomátvételig.

A képviselők beszédjogának korlátozása kapcsán véleményem szerint fontos tisztázni, hogy ezen kérdést milyen irányból is szükséges megközelíteni: magának a jogosítványnak az oldaláról, vagy a parlamenti döntéshozatal hatékonysága felől?

⁴¹ Szecsődi: A házelnök fegyelmi jogköre egyes parlamenti rendszerekben, 4. o.

⁴² House of Commons Standing Orders: Public Business 42-43. §

⁴³ Rules of Procedure of the German Bundestag, Rule 36

⁴⁴ Rules of Procedure of the National Assembly, Article 54

⁴⁵ Az 1848-iki alsóház ideiglenes rendszabályai 89-91. §

5.2.1. KÉPVISELŐI BESZÉDJOG KONTRA A PARLAMENTI MUNKA HATÉKONYSÁGA

A képviselői beszédjog talán az egyik legfontosabb jogosítvány, amely a képviselők felszólalási jogát jelenti az Országgyűlés plenáris, illetve bizottsági ülésein. Különösen fontos ez az ellenzéki képviselők számára, mert szerepüket csak így tudják betölteni.⁴⁶ Ezen okok miatt az Alkotmánybíróság (a továbbiakban AB) a beszédjogot a képviselők alanyi jogaként kezeli és védi. A kérdést érintően számos AB határozat született, melyeket megvizsgálva, a testület gyakorlatából az következik, hogy minden képviselő számára biztosítani kell a véleménynyilvánítás jogát.

Az AB például a mandátumok egyenlőségére való hivatkozással leszögezte a [27/1998. (VI. 16.)] számú határozatában, hogy „minden országgyűlési képviselő számára biztosítani kell az Országgyűlés plenáris ülésén való véleménynyilvánítás lehetőségét.”⁴⁷ A [34/2004. (IX. 28.)] határozatban pedig megállapították, hogy „a parlamenti szólásszabadság a véleménynyilvánítás szabadságának lényeges alkotóeleme, amely az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének védelme alatt áll. A szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az Országgyűlés, az a terep, ahol az ország sorsát közvetlenül érintő ügyekben érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a képviselők. Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül.”⁴⁸

A fentiekkel szemben azonban fontos a hatékony, azaz gyors és kiszámítható döntéshozatal is. Csakhogy az ellenzék ebben nem érdekelt, hiszen „a parlament politikai „aréna” is, ahol az egyes pártok véleményüket kifejezhetik és ütköztethetik, ennek pedig nem előfeltétele, hogy a tárgyalást előrevigye.”⁴⁹ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában azonban nemcsak a képviselői beszédjog jelenik meg alkotmányos alapelvként, hanem a törvényhozás hatékony működése is.

A testület a parlamenti munka hatékonyságával kapcsolatban is többször megállapította, hogy azt alkotmányos alapelvként kell kezelni, mint például a [27/1998. (VI. 16.)] számú határozatban, mely kimondja hogy „bár a Házsabály megalkotására az Alkotmányban adott felhatalmazás az Országgyűlés működése szabályainak és tárgyalási rendjének

⁴⁶ Smuk: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban 141. o.

⁴⁷ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat Indokolás II/6.

⁴⁸ 34/2004. (IX. 28.) ABh. 490, 498. bekezdés

⁴⁹ Smuk: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban 79. o.

megállapítására szól [24. § (4) bekezdés], a hatékony parlamenti működés messze e technikai értelemben vett működési renden túlmutató, ‘alkotmányos elv’.”⁵⁰ A [4/1999. (III. 31.)] AB határozatban pedig az ülészakok szabályozása kapcsán került megállapításra, hogy az alkotmányos elvként kezelt parlamenti hatékonyság egyik formai követelménye az ülésezési rend meghatározása, mert a kiszámíthatatlanság veszélyezteti a hatékonyságot.⁵¹

Csakhogy a két fenti tényező egy bizonyos mérték után szembekerül egymással: a beszédjog teljeskörű érvényesítése megvalósíthatatlan a tárgyalat ügyek mennyisége miatt, ugyanakkor az sem képzelhető el, hogy a hatékonyság „oltárán” teljesen feláldozhatóvá válják a képviselők beszédjoga. Éppen ezért rendkívül fontos a parlamentek működési rendjét meghatározó azon elv, amely szerint törekedni kell az egyéni képviselői jogok érvényesülése és a hatékony parlamenti munka közötti egyensúlyra.⁵²

Ezt voltaképpen maga az AB is deklarálja a [12/2006. (IV. 24.)] számú határozatában: „a szabályozás által biztosítani kell, hogy a parlament be tudja tölteni funkcióját a közügyek megvitatását illetően, azaz a képviselőknek kellő idő álljon rendelkezésre álláspontjuk kifejtésére, és mindez ne vezethessen obstrukcióhoz vagy a parlamenti munka más módon való ellehetetlenüléséhez.”⁵³ Ugyanakkor a határozat elismeri azt is, hogy a parlamenti működés hatékonysága alkotmányosan igazolható indok a képviselői beszédjog korlátozására és a beszédidő meghatározására.

Meg kell még említenem ugyanakkor azt is, hogy problémásnak tekinthető az az alkotmánybírói gyakorlat, miszerint a testület alanyi jogként kezeli a képviselői beszédjogot: a [12/2006. (IV. 24.)] számú határozatban szerepel, hogy „az Alkotmány és az alkotmánybírói gyakorlat alapján a képviselők parlamenti szólásszabadsága alkotmányi védelemben részesül.”⁵⁴ Ez elviekben azt a gyakorlati problémát vonja maga után, hogy kizárható pl. a *klotúr*, azaz a legfontosabb obstrukcióellenes eszköz lehetősége is.⁵⁵

Ugyanezen problémát a határozathoz csatolt különvéleményében Bihari Mihály alkotmánybíró is alátámasztja. Szerinte a képviselői beszédjog és a parlamenti szólásszabadság nem azonosíthatóak egymással, mivel az előbbi a felszólaláshoz való jogot

⁵⁰ 27/1998. (VI. 16.) ABh. 197, 202. bekezdés

⁵¹ 4/1999. (III. 31.) Abh IV./4.

⁵² Pesti: Az újkori magyar parlament 232. o.

⁵³ 12/2006. (IV. 24.) Abh. IV./1.

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Szente: 24. § Az Országgyűlés működésének alkotmányos szabályai 863. o. In: Jakab (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I.

jelenti, az utóbbi pedig a vélemény kifejtésére biztosít lehetőséget. Ezen oknál fogva pedig nem vezethető le a véleménynyilvánítás szabadságából a képviselői beszédjog közvetlen alkotmányi védelme. Bihari továbbá megjegyzi azt is, hogy szerinte a parlamentek szerepe átalakul: csökken a parlamentekben elhangzott beszédek jelentősége, átadva a szerepet a tömegtájékoztatási eszközöknek (ez utóbbi véleményt már a [3207/2013. (XI. 18.)] számú AB határozat is magáévá tette az Indokolásában).⁵⁶

Összességében tehát azt lehet mondani, a parlamenti munka során egyensúlyba kell, hogy kerüljenek a hatékonyság és a beszédjog elvei.

5.2.2. A BESZÉDJOG KORLÁTOZÁSÁRA VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS ELVEK

Az AB az előző alfejezetben tárgyalt [12/2006. (IV. 24.)] számú határozatában foglalkozott a beszédjog korlátozásának a kérdésével. E szerint „a beszédidő korlátozása ugyanis alapjaiban érinti a kifejthető vélemény tartalmát, minőségét is: ha nem áll rendelkezésre a képviselői álláspont kifejtésére kellő idő, úgy az szükségképpen tartalmi korlátozást is jelent (mindazon képviselői vélemény, álláspont tekintetében, amelyet a szó megvonása miatt a képviselő nem tudott összefüggően elmondani).”⁵⁷ Emiatt pedig megnő a képviselői beszédjogra vonatkozó garanciák súlya, mivel azonban a parlamenti munka hatékonysága igazolható módon lehet a felszólalási jog korlátja, így a tárgytól való eltérés esetén történő figyelmeztetés, ismételt figyelmeztetés, végezetül pedig szövmegvonás, nem alaptörvény-ellenes. Ezt megerősíti Bihari Mihály alkotmánybíró határozathoz csatolt különvéleménye is. Eszerint a beszédjog egy egyéni képviselői jogosítvány, ezért elválasztandó a kormánypárt-ellenzék dimenziótól, így pedig nem tekinthető alkotmányellenesnek mindaddig, amíg minden képviselőre vonatkozik.⁵⁸

Az ülésvezető elnök viszont nem csak időtúllépés, és tárgytól való eltérés esetén korlátozhatja a felszólaló beszédjogát, hanem olyan kifejezés használata esetén is, mely sérti az Országgyűlés tekintélyét, vagy valamely személyt, esetleg csoportot, vagy fizikai erőszakkal fenyeget. Ezen rendelkezésekkel az AB a [3206/2013. (XI. 18.)] és a [3207/2013. (XI. 18.)] számú határozataiban foglalkozott. Ezen ügyek kapcsán a testület leszögezte, hogy különbséget kell tenni a véleménynyilvánítás szabadsága és annak formája és módja között. Utóbbira nézve ugyanis az Országgyűlésnek joga van olyan rendelkezéseket alkotni, amelyek

⁵⁶ 12/2006. (IV. 24.) Abh. Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye

⁵⁷ Uo. Indokolás IV/3.2.

⁵⁸ 12/2006. (IV. 24.) Abh. Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye

védik a törvényhozás tekintélyét és garantálják a munka zavartalanságát.⁵⁹ A testület a határozatában nem találta alaptörvény-ellenesnek, hogy a törvény „a kirívóan sértő kifejezés” tekintetében nem ad további normatív magyarázatot, mivel nem határozható meg előre minden kifejezés (lásd a dolgozat 3.3. alfejezetét), mint ahogy azt sem, hogy az elnök bizonyos esetekben figyelmeztetés és rendreutasítás nélkül megvonhatja a szót a képviselőtől. Ez utóbbit azon okból nem találták alaptörvény-sértőnek, mert bizonyos esetekben nem várható el a képviselő jogkövetkezményekre való figyelmeztetése.

5.3. A KÉPVISELŐK ÜLÉSEN VALÓ MEGJELÉNÉSÉT ÉS RÉSZVÉTELET KORLÁTOZÓ SZANKCIÓK

A képviselők ülésen való megjelenése és részvétele valószínűleg az egyik legalapvetőbb és legtermészetesebb jogosítvány, amit az AB a [63/2003. (XII. 15.)] számú határozatában alátámasztott: „amennyiben az országgyűlési képviselők, illetve más érintettek nem, vagy nem a megfelelő időben értesülnek az ülésről, illetőleg annak napirendjéről, akkor nincs lehetőségük arra, hogy az Országgyűlés működése során jogaikat gyakorolják, illetve kötelezettségeiket teljesítsék. Az ülést két nappal megelőző értesítés hiánya következtében az Országgyűlés működése, a törvényhozási folyamat kiszámíthatatlanná válik, amely a törvényalkotási folyamat kiszámíthatóságára, ésszerű rendjére vonatkozó alkotmányos követelménnyel ellentétes.”⁶⁰ Véleményem szerint ezért is fontos, hogy az ezen jogosítványokat korlátozó fegyelmi jogi intézkedésekkel foglalkozzunk.

Mint fentebb részletesebben ismertettem, bizonyos esetekben lehetőség van a renitens képviselők kizárására az ülésekről, azonban ez már a képviselői jogok olyan mértékű korlátozása, hogy azt csak a Ház eszközölheti, az elnök javaslatára.

Ezen szankciók szintén nem ismeretlenek, sem a nemzetközi gyakorlatban, sem pedig a hazaiban. A brit szabályozás e tekintetben talán a leginkább megfelel a fokozatosság követelményének: amennyiben egy képviselő név szerint lett rendreutasítva, vitatta az elnök fegyelmi döntését, vagy visszaélt a házszabályokkal, a Speaker indítványozza, hogy a ház zárja ki őt. Ez első alkalommal 5, második alkalommal 20 ülésnapra szól, de legvégső esetben az egész ülészak idejére felfüggeszthetik a képviselő jogait. Amennyiben a kizárt képviselők

⁵⁹ 3206/2013. (XI. 18.) Abh. 25-26. bek.

⁶⁰ 63/2003. (XII. 15.) Abh. Indokolás III./1.2.

nem hajlandóak alávetni magukat a büntetésnek, úgy az elnök az őrség (Sergeant at Arms) segítségével szerez érvényt annak.⁶¹

A Bundestag elnöke súlyos rendbontás esetén akár figyelmeztetés és pénzbírság nélkül is kiutasíthatja a rendbontó képviselőt, de ebben az esetben be kell jelentenie, hogy hány ülésnapról zárta ki, s legfeljebb 30 napig zárható ki egy képviselő. Amennyiben a kiutasított nem hagyja el azonnal a termet, az elnök figyelmezteti őt, hogy az a felfüggesztési idő meghosszabbítását vonhatja maga után. Az így kitiltott képviselő nem csak a plenáris, de a bizottsági ülésekről is ki van tiltva. A német képviselőknek azonban lehetősége van ellentmondásra: a szankcionált képviselőnek a következő plenáris ülésig írásban kell megindokolnia ellenvéleményét, amiről a Bundestag vita nélkül határoz.⁶²

A francia törvényhozásban a kizárásra akkor kerül sor, ha valaki ellenáll a fegyelmi szankciónak, vagy az elnök már másodszor sújt büntetéssel, valamint ha az ülésen erőszakot szít, sértő hangot üt meg az elnökkel szemben. A kizárás alapesetben 15 napig tart, azonban ha a kizárt képviselő nem hajlandó elhagyni az üléstermet, akkor a büntetés mértéke 30 napra emelkedik.⁶³

A magyar gyakorlatban az 1887-es Hárszabályban jelent meg először a kizárás lehetősége: ekkor még az elnök a rendbontó képviselőt a Mentelmi bizottság elé utasíthatta, ami javaslatot tehetett többek között a képviselő kizárására, amiről a Ház határozott.⁶⁴ Az 1920-as években azonban az elnök fegyelmi jogköre olyannyira kiszélesedett, hogy a Ház engedélye nélkül is kiutasíthatta a súlyosan rendzavaró képviselőket, ahhoz nem volt szükséges a jóváhagyás. Az így kizárt képviselő az elnök engedélye nélkül még az épületbe sem léphetett be, amíg a Mentelmi bizottság javaslatára a Ház nem határozott felette.⁶⁵

Jelen kérdés kapcsán azt szükséges megvizsgálni, hogy a képviselők kizárása sérti-e a népképviselet elvét, azaz a kizárt honatya választói képviselő nélkül maradnak-e a kizárás idejére?

A 4.1. alfejezetben tárgyalt szabad mandátum elvéből következik, hogy a képviselő a mandátum megszerzésétől teljesen függetlenné válik a választóitól, s így nem csak az adott választókerületet képviseli, hanem az egész nemzet érdekét. Azaz tulajdonképpen azt lehet

⁶¹ House of Commons Standing Orders: Public Business 44. §

⁶² Rules of Procedure of the German Bundestag, Rule 38

⁶³ Rules of Procedure of the National Assembly, Article 71-73

⁶⁴ A képviselőház Hárszabályai (1887) 204. §

⁶⁵ A Nemzetgyűlés hárszabályai (1924) 240. § (9)-(10). bek.

mondani, hogy az egyéni választókerületek ugyan megválasztottak 1-1 képviselőt, de az érdekeiket ugyanúgy képviseli a többi honatya is.

Szente Zoltán ezen szankciókat úgy egyezteteti össze a népképviselő elvével, hogy az *argumentum a maiore ad minus* elv segítségével a mandátumtól való megfosztásból vezeti le. E szerint, senkinek sincs alanyi joga ahhoz, hogy képviselő legyen, továbbá – mint ahogy fentebb én is tárgyaltam – a képviselői jogállásból nem következnek alanyi jogok. Ezért, ha a képviselő fegyelmi okból válik alkalmatlanná tisztsége betöltésére, ugyanúgy megfosztható tisztségétől, mint összeférhetetlenség esetén. Ebből következően pedig az előbb említett *argumentum a maiore ad minus* elve alapján az ideiglenes kizárás sem jelent alkotmányos problémát.⁶⁶

A kizárás kérdésével szintén foglalkozott a [3206/2013. (XI. 18.)] és a [3207/2013. (XI. 18.)] AB határozat. Ezekben az AB nagyjából ugyanazokkal az okokkal utasította el a kizárás alaptörvény-ellenességét, mint a beszédjogét.

5.4. PÉNZÜGYI SZANKCIÓK

A fegyelmi jog harmadik nagyobb csoportját a pénzügyi szankciók alkotják, amelyeket jellemzően mellékbüntetésként szoktak alkalmazni. A pénzügyi büntetésekre a korábbiakhoz hasonlóan találhatunk példákat a nemzetközi, és a hazai gyakorlatban is.

A német Bundestagban az elnöknek jogában áll kisebb súlyú rendbontás esetén, akár rendreutasítás nélkül is 1000 eurós, a rendbontás megismétlése esetén pedig 2000 eurós büntetést kiszabni.⁶⁷ A francia Nemzetgyűlésben pénzbüntetés kapcsolódik automatikusan a jegyzőkönyvi megrováshoz: ezen szankció automatikusan egyhavi képviselői juttatás elvesztésével jár, de a reitens képviselőktől akár negyed évre is megvonhatják a tiszteletdíját.⁶⁸

A magyar törvényhozásban először 1913-ban kerültek bevezetésre a pénzügyi büntetések: jegyzőkönyvi megrovás esetén a képviselő fizetéséből minden esetben 100 koronát, a kizárt képviselő tiszteletdíjából pedig a kizárás tartamára naponként 20 koronát kellett visszatartani. Az időlegesen kizárt képviselő az országház épületébe nem léphetett be, amennyiben ezt

⁶⁶ Szente: Bevezetés a parlamenti jogba 289. o.

⁶⁷ Rules of Procedure of the German Bundestag, Rule 37

⁶⁸ Rules of Procedure of the National Assembly, Article 76

megszegte eltávolítandóvá vált, és tiszteletdíjából 500 koronát kellett visszatartani.⁶⁹ A szocialista, és a rendszerváltás utáni Országgyűlés azonban nem ismerte a pénzbüntetést, ami az új szabályozással került újra bevezetésre.

Azonban véleményem szerint itt szükségszerű, hogy egy fontos kérdést megvizsgáljunk: a képviselői munkáért járó tiszteletdíj nem csupán egy egyszerű bér, hanem a képviselői függetlenség egyik záloga is egyben. Felmerülhet tehát a kérdés, hogy amennyiben (tartósan) pénzügyi büntetésekkel sújtják a képviselőket, úgy nem sérül-e a függetlenségük?

5.4.1. A KÉPVISELŐI FÜGGETLENSÉG

Az Alaptörvény 4. cikke alapján a képviselők „tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók” tehát függetlenek. Ennek a függetlenségnek az egyik garanciája a fentebb tárgyalt szabad mandátum és a mentelmi jog által biztosított személyi autonómia, melynek ismertetésére a dolgozat tartalmi korlátai miatt csak röviden térek ki.

A mentelmi jog célja, hogy óvja a törvényhozás függetlenségét a képviselők személyes biztonságának védelmével, így védelmet nyújt az olyan megalapozatlan hatósági üldözésekkel szemben, mely a képviselőt törvényhozó funkciója miatt éri. Mindezáltal a mentelmi jog a szabad mandátum védelmi garanciája is.⁷⁰ A mentelmi jognak alapvetően két fontos eleme van: a felelőtlenség (immunitás) és a sérthetlenség (inviolabilitás).

A felelőtlenség a képviselői jogálláshoz kapcsolódó jog. A lényege, hogy a képviselőt nem lehet felelősségre vonni az általa leadott szavazatért, vagy a parlamentben tett felszólalásaiért. Az immunitás büntethetőséget kizáró ok, végleges mentességet ad, mivel a védelem a képviselői mandátum megszűnése után sem teszi lehetővé a leadott szavazatokért és a felszólalásokért való felelősségre vonást. A felelősségmentesség így tehát „a képviselők parlamenti tevékenységének szabadságát és függetlenségét biztosítja, és így egyidejűleg a parlament funkcióképességének az alapját is jelenti.”⁷¹

A mentelmi jog másik meghatározó eleme a sérthetlenség, amely a képviselők ellen indított bármely büntető- vagy szabálysértési ügyben eljárási akadályt állít, így annak lefolytatásához a parlament jóváhagyása szükséges. Ezen túlmenően a képviselőket nem lehet őrizetbe venni, a tettenérést kivéve. Az immunitással ellentétben jelen esetben a védelem köre ténylegesen

⁶⁹ A képviselőház házszabályai (1913) 254. §

⁷⁰ Szente: 20. § Az Országgyűlés tagjainak jogállása 724. o. In: Jakab (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I.

⁷¹ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet 52-53. o.

csak a megbízatás ideje alatt érvényesül (ez alatt is csak addig, amíg a törvényhozás fel nem függesztette).⁷²

Mivel manapság a képviselők többnyire hivatásszerűen látják el feladataikat, ezért fontos, hogy a személyi autonómián túlmenően anyagi értelemben is függetlenné váljanak.⁷³ Ezt hivatott garantálni az Alaptörvény 4. cikkének (2) bekezdése is, amely kimondja, hogy „Az országgyűlési képviselőt mentelmi jog és a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg.” Ezen rendelkezés és az Ogytv. alapján a képviselők az eskütételtől a megbízatás megszűnéséig havonta tiszteletdíjra jogosultak.⁷⁴ A képviselők mindemellett általában egyéb juttatásokra (költségtérítés, kedvezmények) is jogosultak. Magyarországon az Ogytv. alapján távolságarányos üzemanyagkártya illeti meg a képviselőket (vagy ha ezzel nem kívánnak élni, a tömegközlekedést díjmentesen vehetik igénybe), valamint a nem budapesti, és ott lakóingatlanlansal sem rendelkező képviselők az Országgyűlés hivatali szervezete által biztosított lakhatásra jogosultak.⁷⁵

A tiszteletdíj a képviselői munka pénzbeli ellenértéke, a képviselői megbízatáshoz köthető legfőbb jövedelmi forma.⁷⁶ A törvény a korábbiaktól eltérően ezt nem a köztisztviselői illetményalaphoz köti, hanem a mindenkori helyettes-államtitkári illetményhez, ami automatizmust kölcsönöz a képviselői fizetések növelési mechanizmusának, így az Országgyűlés tagjai elkerülhetik a saját fizetésük emelésével gyakran járó kellemetlen politikai botrányokat.

⁷² Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet 53. o.

⁷³ Szente: 20. § Az Országgyűlés tagjainak jogállása 742. o. In: Jakab (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I.

⁷⁴ Ogytv. 104. §

⁷⁵ Uo. 109-110. §

⁷⁶ Szente: 20. § Az Országgyűlés tagjainak jogállása 732. o. In: Jakab (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I.

6. FEGYELMI ESTEK A 2010-2014-ES CIKLUSBAN

Véleményem szerint ugyanolyan fontos a gyakorlatban is megvizsgálni a fegyelmi jogi szabályok érvényesülését, mint ahogy az elméleti oldalait tekintve is elemeztem. Ezen oknál fogva kívánok ismertetni néhány fegyelmi esetet a 2010-2014-es ciklusból. Ezen esetekhez kapcsolódóan az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) nemrég hozott ítéletet, miután az érintett képviselők a bírósághoz fordultak, így ezeket is ismertetni kívánom.

6.1. MOLINÓZÁS A PARLAMENTBEN

2013. április 30-án, Cséfalvay Zoltán nemzetgazdasági minisztériumi államtitkár felszólalását zavarta meg Karácsony Gergely és Szilágyi Péter egy, az ülésterem közepére elhelyezett táblával, amellyel a kormányoldalt kritizálták. Közben a képviselők, a kormánypártok soraiból, folyamatosan bekiabáltak, vitathatatlan tény tehát, hogy felszólalásában megakasztották az államtitkárt. Az elnök felszólítására nem voltak hajlandóak eltávolítani a táblát, így azt az elnök kérésére a terembiztosok vitték ki.

Egy másik hasonló ügyben 2013. május 21-én Dorosz Dávid és Szabó Rebeka ellenzéki képviselők szintén egy molinót feszítettek ki az ülésterem közepén, megzavarva ezzel a tanácskozást. Az ülésvezető elnök a jegyzőkönyv tanúsága szerint fel is hívta a figyelmüket a cselekményük házszabály-ellenességére, végül azonban csak rövid szünet után sikerült helyreállítani a rendet.

Később az Ogytv. rendelkezései alapján mindkét esetben az érintett képviselők tiszteletdíjának a csökkentését rendelték el, amiért ők az EJEB-hez fordultak, kifogásolva, hogy a szankció kiszabásával megsértették a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogukat, nem biztosítottak számukra megfelelő jogorvoslati lehetőséget, végezetül pedig negatív diszkrimináció is érte őket.

6.1.2. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEI

A Bíróság kamarája egyhangú határozatával mindkét ügyben megállapította az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) a véleménynyilvánítás szabadságára (10. cikk), valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogra vonatkozó (13. cikk) rendelkezéseinek a megsértését. A kérelmekben szintén szereplő 14. cikk sérelmét (diszkrimináció tilalma) azonban nem állapította meg.

A testület véleménye szerint legitim célt szolgál bizonyos esetekben (mások és a parlamenti rend védelme) a véleménynyilvánítási jog korlátozása, jelen esetben azonban aránytalan mértékűnek tartották a beavatkozást. A választott képviselők esetében a véleménynyilvánítás szabadsága ugyanis különösen fontos arra való tekintettel, hogy a parlament a nyilvános politikai viták fóruma. Az EJEK nem fogadta el a Kormány azon érvét, amely szerint a képviselők mentelmi jogára tekintettel a politikai véleményeket a parlamentben alacsonyabb védelmi szint illeti meg, szerintük ugyanis a szabadon választott képviselők beszédhez való joga nagyon magas szintű védelmet érdemel.

A felperesek vitatták, hogy bizonyos kifejezések megfelelnek a normavilágosság elvének. A bíróság ennek kapcsán elismeri, hogy ezen kifejezések a parlamenti tradíció tükrében lehetnek világosak, habár jelen esetben nem szükséges annak eldöntése, hogy a fegyelmi jog törvényi szabályozása egyébként megfelelően precíz-e.

Az EJEK szerint a kérelmező ellenzéki képviselők igen nagy politikai jelentőségű kérdésekben nyilvánítottak véleményt, és a véleményformálás módja a kérelmezők politikai véleménynyilvánításának része volt. Ennek kapcsán a testület kiemelte, hogy az Egyezmény nemcsak a vélemény tartalmát védi, de a kifejezés formáját is. E közlésformák nem hasonlíthatók össze funkciójukban és hatásukban a vita során való felszólalás lehetőségével.

A nyilvánosság feltételei is különbözőek voltak a szavazás során összevetve a vitára szánt idővel. A bíróság hangsúlyozta a kisebbségben lévő képviselők véleménynyilvánítási jogát, valamint a nyilvánosság jogát az ő meghallgatásukhoz is.

Figyelemre méltó megállapítás, hogy a Bíróság szerint modern társadalmakban a parlamenti véleménynyilvánítás minden formája a média kereszttüzében zajlik ezért álláspontjuk szerint minden kifejezésforma a parlamentben (beleértve a szavazásokat, kivonulásokat, és minden egyéb elfogadott vagy nem elfogadott kifejezésmódot) alkotmányos eleme a tágabb értelemben vett „társadalmi kommunikációnak”.

Az EJEK továbbá a kérelmezőknek adott igazat azon kérdésben is, hogy véleménynyilvánításuk nem járt jelentős rendzavarással: nem halasztotta vagy akadályozta a szavazást, a vitát és nem kérdőjelezte meg a parlament tekintélyét.

A bíróság a pártatlanság elvére tekintettel hangsúlyozta, hogy a szankciókról a parlament vita nélkül döntött és a házelnök nem alkalmazott figyelmeztetést, a döntés pedig a házelnök javaslatán alapult, amely nem fejtette ki, hogy az miért volt súlyosan rendzavaró. Az ítélet

szerint a szankciók súlyossága jelen esetben nem áll arányban a törvényhozás működőképességének megzavarásával.

Megállapításra került, hogy a véleménynyilvánítási jog sérelmével összefüggésben a kérelmezők részére nem állt rendelkezésre hatékony jogorvoslati lehetőség, habár a jogsérelem óta ez a helyzet módosult. Nem adtak helyt ugyanakkor a kérelmezők azon állításának, hogy bármely, az Egyezményben biztosított jogukban hátrányos megkülönböztetést szenvedtek volna – az a tény, hogy a szankciók által sújtott képviselők mind ellenzékiek voltak, a bíróság szerint önmagában nem alapozza meg ezt a jogsérelmet.

Szükséges még megemlíteni három bíró különvéleményét, akik egyetértenek azzal, hogy az Egyezmény 10. és 13. cikke megsértésre került, viszont a többségi állásponttal szemben azon a véleményen vannak, hogy a magyar szabályozás önmagában hordozza a véleménynyilvánítás szabadságának az aránytalan korlátozását. Szerintük ugyanis nem elég világos az Ogytv. 49. § (4) bekezdésében található „súlyosan sértő” kifejezés.

A bíróság pénzbeli kártérítést és költségtérítést állapított meg a kérelmezők részére, amelyet a magyar Kormánynak kell megfizetnie. Az ítélet jelenleg még nem végleges, a feleknek joguk van a döntés ellen fellebbezni.

7. MEGOLDÁSI JAVASLATOK

Dolgozatom utolsó lényegi fejezetében szeretnék néhány alternatív megoldási javaslatot bemutatni: egyrészt megvizsgálom, hogy szükséges illetve hasznos lenne-e egy képviselői etikai kódex megalkotása, másrészt az előző fejezetek példái alapján javaslatokat teszek, hogy mit lehetne változtatni a jelenlegi magyar parlamenti fegyelmi jogban.

7.1. ETIKAI KÓDEX

A rendszerváltás óta többen is említették, hogy a Hárszabály egyik legfőbb hiányossága a fegyelmi jog szabályozatlansága. Isépy Tamás már a '90-es években is szükségesnek látta, hogy az üléseken elhangzó gyalázkodó megnyilvánulásoknak legyen valamilyen erkölcsi, vagy jogi következménye, véleménye szerint ugyanis „a magyar plénum a szellemeskedés látszatát keltő sértések stílusban alulmúlja a világ többi parlamentjét.”⁷⁷ Nos, a fegyelmi jog 2012-ben szabályozásra került, azonban én szükségesnek látom, hogy bizonyos „kiegészítő” szabályok is rendelkezésre álljanak a képviselők magatartását illetően.

Mivel a politikusok közszereplők, ezért fokozottan oda kell figyelniük a kulturált magatartásra, hiszen viselkedésük mintaként szolgál mások előtt. Azonban e normákat minden képviselő a saját belátása szerint tartja be, éppen ezért a közvélemény egyre kritikusabb a parlamenttel, s a rendszerváltás óta a politikusok megítélése egyre jobban zuhan.

Itt említenék meg egy másik, érdekes aspektust az etikai kódex bevezetése mellett: Pap András László szerint a politikusok magatartása az egész politika legitimitását jeleníti meg. A hamis legitimáció ugyanis arra készteti a – többnyire ellenzéki – képviselőket, hogy a valódi problémákkal való foglalkozás helyett sérelmi politizálást folytassanak, amihez szinte elkerülhetetlenül társul a „durva, személyeskedő, gyakran útszélesen szélsőséges, de legalábbis kulturálatlan hang.”⁷⁸ Ez hosszú távon pedig azzal a veszéllyel jár, hogy aláássa az egész parlamentarizmus legitimitációját, és a törvényhozás visszakényszerül „vagy a megvetendő és megvetett bohóc (...) vagy a halott adminisztratív bábszerepbe.”⁷⁹

Mindezeneken okoknál fogva az elmúlt 25 évben többször is felmerült annak a lehetősége, hogy az Országgyűlés elfogadjon egy etikai kódexet, erre azonban a mai napig nem került sor.

⁷⁷ Idézi: Wéber Krisztina: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai kódex 145. o., in: Parlamenti ösztöndíjasok 2005/2006

⁷⁸ Pap: Illem és legitimáció 79. o. in Parlamenti levelek 1998. február, 4-5. szám, 79-91. o.

⁷⁹ Uo.

7.1.1. A KÖZSZFÉRA ÉS MAGÁNSZFÉRA KÉRDÉSE

Mint már fentebb említettem, az országgyűlési képviselők közszereplők, így velük szemben a társadalom magasabb erkölcsi mércét, és nagyobb elvárásokat állít. Azonban az európai hagyományok elismerik még a közszereplők magánszférához való jogosultságát is, éppen ezért szükséges, hogy tisztázzuk hol húzódik a magán- és közszféra határa.

Ez a határ természetesen nem egy térbeli jelenség, hanem arra, mint egy elvont fogalomra kell gondolni. A képviselő a parlamentben is lehet magánember, ugyanakkor azon kívül is lehet közszereplő.⁸⁰ Egy etikai kódex a képviselőt elsősorban magánemberként szólítja meg, mivel a célja az, hogy a honatya a magánéletében is igyekezzon a magánszférájában is közszereplőhöz méltó módon viselkedni.⁸¹ Azonban ebben az esetben felvetődik a kérdés, hogy vonatkozhat-e egy ilyen kódex hatálya a parlamenten kívüli cselekedetekre is? A kérdést csak konszenzussal lehet feloldani: fontos, hogy a kódex elfogadása és követése is önkéntes alapon történjék.

Ha a kódex a képviselőt, mint magánembert szabályozza, akkor az csak pontosan ezen a konszenzuson múlik, hogy a hatálya kiterjed-e a törvényhozás falain kívülre is. Ugyanakkor, ha csak a parlamenten belüli magánemberkénti viselkedést szabja meg, akkor annak hatálya kiterjedhet az ott dolgozó nem képviselőkre is.⁸²

7.1.2. AZ ETIKAI SZABÁLYOZÁS

Egy kódex létrehozásának két funkciója lehet: egyrészt a képviselőnek nyújthat segítséget abban, hogy milyen normáknak kell megfelelnie, másrészt a társadalom számára is átláthatóvá teheti az elvárásokat.⁸³

Egy etikai kódex csak ajánlott magatartási szabályokat, autonóm módon létrejövő viselkedési normákat tartalmaz. Ezek megsértése esetén az állam kényszerítő ereje nem vehető igénybe, csak a nyilvánosság rosszallása, és az előre elfogadott hátrányok jelenthetnek visszatartó erőt. Ez azért van így, mert az előírt viselkedési szabályok nem jogi, hanem erkölcsi alapokon nyugszanak, és ezért is nagyon fontos az önkéntesség. Ugyanakkor fontos, hogy egy ilyen

⁸⁰ Pétervári: Kutatószolgálati jelentés az országgyűlési képviselők etikai kódexéhez 353. o.

⁸¹ Wéber i. m. 148. o.

⁸² Pétervári i. m. 353. o.

⁸³ Wéber i. m. 147. o.

szabálygyűjtemény elfogadása konszenzussal történjék, hiszen csak akkor lehet hatékony, ha követése önkéntes módon történik.⁸⁴

A fentiek okán egy etikai kódex különösebb szankciókat sem tartalmaz arra az esetre, ha előírásait megsérténék, hiszen abban az esetben már nem volna etikai kódex. Ezért a kódex lényege a megelőzés és az irányadás, nem pedig a büntetés.⁸⁵

A képviselői magatartási szabályok kétféle módon létezhetnek:

- a parlamenti fegyelmi jog részeként, attól relatív elkülönültségben
- azon kívül eső szabályozási területként, amelyek abban különböznek a parlamenti fegyelmi jogtól, hogy megsértésük csak politikai/erkölcsi rosszállást válthat ki⁸⁶

Egy etikai kódex szabályozási tárgyát képezhetik a bevallási és tájékoztatási kötelezettségek, a képviselőknek juttatott ajándékok és adományok szabályozása, de kiegészítésül szolgálhatnak az összeférhetlenségi rendelkezések terén is. Gyakori elem ugyanakkor a képviselői minőségre való hivatkozás tilalma olyan viszonyokban, amelyek nincsenek közvetlen összefüggésben a parlamenti tagsággal. Fontos azonban megemlíteni azt is, hogy az etikai kódex akkor is hatástalan marad, ha „a parlamenti gyakorlat más területeivel nem kerülnek összehangolásra.”⁸⁷

Fontos ugyanakkor az etikai eljárás szabályozása is, mert sem az önkéntes jelleg, sem a szankciók hiánya nem teszi azt feleslegessé, hiszen célja az etikai vétség megállapítása és elítélése. Ekkor azonban a parlament nem fegyelmi jogkörében jár el, hanem e szabályok érvényesítése a már korábban említett konszenzuson, a nyilvánosság erején és a törvényhozás tekintélyén nyugszik. Célszerű lenne erre egy külön testület létrehozása, amelynek tagjai például a pártpolitikai csatározásokban kevésbé „élenjáróak”, ugyanakkor megfelelő megbecsültségnek és tiszteletnek örvendenek az Országgyűlésben pártpolitikai színektől függetlenül.⁸⁸

⁸⁴ Wéber i. m. 147. o.

⁸⁵ Uo. 149. o.

⁸⁶ Szente: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei 332. o.

⁸⁷ Uo. 335-337. o.

⁸⁸ Uo. 343. o.

7.2. A SZABÁLYOZÁS KIBŐVÍTÉSE

Meglátásom szerint nem feltétlenül szükséges, de mindenképp javára válhat a szabályozásnak, amennyiben néhány, az alábbiakban ismertetett elemmel még kibővítésre kerülne a jövőben.

Azoknál a fegyelmi ügyeknél, melyek nem igényelnek azonnali intézkedést, jobb lenne, ha nem az ülésvezető elnök határozhatna, hanem egy olyan, paritásos bizottság, amelyben ugyanolyan arányban vannak képviseltetve a kormánypárti és ellenzéki képviselők. A legjobb az lenne, ha a bizottság konszenzusos döntéseket hozna: ez, bár nyilván lassítaná valamelyest a döntéshozatal idejét, de nagyobb garanciát jelentene azzal szemben, hogy a mindenkori elnök esetlegesen visszaéljen a hatalmával az – elsősorban – ellenzéki képviselők rovására, mivel egy paritásos bizottságról beszélünk.

Ezen eljárás szintén nem lenne idegen a magyar törvényhozástól, ugyanis már az 1887-es házszabályban is megjelent, hogy ha a rendbontó képviselő továbbra is folytatja a rendzavarást, és nem szükséges azonnali intézkedés, a Ház az elnök javaslatára egyszerű szavazással utasíthatja a mentelmi bizottságot, hogy további intézkedésre 24 órán belül tegyen javaslatot. A bizottság javasolhatta:

- a Ház ünnepélyes megkövetését
- a jegyzőkönyvi megrovás hivatalos lapban és az illető képviselő körzetében falragaszokon való közzétételét
- ismétlés esetén határozott tartamú kizárást

A Ház ezt követően megtárgyalta a bizottság javaslatát, és vita nélkül egyszerű többséggel határozott. Az érintett képviselő ki volt zárva a tárgyalásból. Ugyanezt az eljárást kellett alkalmazni azon képviselőknél is, akik az elnök intézkedését kritizálták.⁸⁹

Itt térnék ki arra a szankcióra, melyet a magyar parlamenti fegyelmi jog korábban ismert: a Ház (ünnepélyes) megkövetése. A Ház megkövetésére ítélt képviselő az Országgyűlés következő nyílt ülésén köteles volt egy pontosan meghatározott eljárás keretében megkövetni a T. Házat. Ha az illető ennek a meghatározott időben nem tett eleget, vagy a mulasztását nem igazolta, akkor az elnök őt újból a Mentelmi Bizottság elé utasította, és a büntetésen felül visszatartották a tiszteletdíját, továbbá amíg kötelezettségének eleget nem tett, sem

⁸⁹ A képviselőház házszabályai, 1887. 204. §

felszólalási, sem szavazati jogát nem gyakorolhatta. Meglátásom szerint a mai világban, ahol a politikusok, és az Országgyűlés a média folyamatos „keresztüzében” vannak, igen nagy visszatartó ereje lenne ennek a büntetésformának, hiszen az „elítélt” képviselőnek ilyen körülmények között kellene nyilvánosan vezekelnie. Fontos természetesen, hogy a büntetést csak előre pontosan meghatározott keretek között, csak a legsúlyosabb esetekben szabhassa ki az Országgyűlés, elkerülve az esetleges visszaélések lehetőségét.

8. ÖSSZEGZÉS

Dolgozatomban arra kerestem a választ, hogy az ismertetett elvárásoknak vajon megfelel-e a magyar parlamenti fegyelmi jog szabályozása, vagy pedig azoknak van igaza, akik kiritizálják.

Vizsgálataim során a válasz megtalálása céljából áttekintettem a hatályos magyar szabályozást, és vázoltam, hogy az egyes szankciócsoportokkal kapcsolatban milyen elvi elvárások támaszthatóak. Mindemellett ismertettem számos, a témába vágó Alkotmánybírósági határozatot, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának ide vonatkozó, legfontosabb ítéleteit is.

Habár az EJEB ítéletei is fontosak a témában, úgy gondolom, a fentebb ismertetett okoknál fogva – miszerint vitatható, hogy alanyi jogoknak tekinthetőek-e a képviselői jogosítványok - valamelyest ezen ítéletek is vitathatóak bizonyos szemszögből. Véleményem szerint ezért a leginkább irányadóak a kérdésben az Alkotmánybíróság határozatai, melyek a tárgyalta szankciókat nem találták alaptörvény-ellenesnek, meglátásom szerint helyesen. Ugyanis a fentebb tárgyalta alkotmányos elvárásoknak szerintem megfelelnek az Ogytv. irányadó szakaszai.

De le kell szögezzem, hiába felel meg minden alkotmányos és elvi elvárásnak a parlamenti fegyelmi jog, ha azzal a gyakorlatban könnyen vissza tudnak élni: mivel ez egy igen érzékeny területe a parlamenti jognak, ezért hiába minden szabályozás, és minden garancia, fontos, hogy a T. Ház mindenkori elnöke kellő mértékű higgadtsággal és pártatlansággal járjon el minden ilyen ügyben.

Ugyannakkor a legjobb mindenképpen az lenne, ha a gyakorlatban nem is volna szükség a fegyelmi jogosítványok igénybevételére: vagyis ha a képviselők, legyenek azok a mindenkori ellenzék, vagy kormánypárt(ok) tagjai, kulturáltan és higgadtan, az adott intézményesített keretek között vitáznának, és nem sérelmi politizálást folytatnának.

9. IRODALOMJEGYZÉK

Dezső Márta: Képviselet és választás a parlamenti jogban
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
Budapest, 1998.

Pap András László: Illem és legitimáció
In: Parlamenti levelek, 1998. február, 4-5. szám, 79-91. o.

Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament
Osiris Kiadó
Budapest, 2002.

Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei
Dialóg Campus Kiadó
Budapest – Pécs, 2009

Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet
Kodifikátor Alapítvány
Pécs, 2013

Pétervári Kinga: Kutatószolgálati jelentés az országgyűlési képviselők etikai kódexéhez
In: Frusztrációk a parlamentek körül Európában, 348-393. o.
Szerk.: dr. Géczi József Alajos, dr. Karsai József
Országgyűlés Hivatala
Budapest, 2010.

Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban
Gondolat kiadó
Budapest, 2008

Szezsődi Zsolt: Házelnökök jogköre az egyes parlamenti rendszerekben
In: Collega, 1998. március, 2. szám, 4-9. o.

Szente Zoltán: 20. § Az Országgyűlés tagjainak jogállása
In: Az Alkotmány kommentárja I. 702-762. o.
Szerk.: Jakab András
Századvég Kiadó
Budapest, 2009

Szente Zoltán: 24. § Az Országgyűlés működésének alkotmányos szabályai
In: Az Alkotmány kommentárja I. 828-866. o.
Szerk.: Jakab András
Századvég Kiadó
Budapest, 2009

Szente Zoltán: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei

In: Frusztrációk a parlamentek körül Európában, 314-347. o.

Szerk.: dr. Géczi József Alajos, dr. Karsai József

Országgyűlés Hivatala

Budapest, 2010

Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba

Atlantisz Könyvkiadó

Budapest, 2010

Vitályos Fanni Ilona: A mentelmi jog és a parlamenti fegyelmi jog

In: Parlamenti ösztöndíjasok 2010/2011

Szerk.: Soltész István

Parlamenti Módszertani Iroda

Budapest, 2012

Wéber Krisztina: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai kódex

In: Parlamenti ösztöndíjasok 2005/2006, 132-155. o.

Szerk.: Soltész István

Parlamenti Módszertani Iroda

Budapest, 2007

Internetes forrás:

Index.hu: Orbán: Véghez fogom vinni

http://index.hu/belfold/2010/05/14/alakulo_ules/

10. JOGFORRÁSOK

JOGSZABÁLYOK ÉS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

Magyarország Alaptörvénye

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

27/1998. (VI. 16.) AB határozat képviselőcsoport létrehozásának jogáról

4/1999. (III. 31.) AB határozat az Országgyűlés üléskezési rendjéről

63/2003. (XII. 15.) AB határozat a 2003. évi XLIII. törvény alkotmányellenességéről

34/2004. (IX. 28.) AB határozat a képviselői felelősségmentességről

12/2006. (IV. 24.) AB határozat mulasztásos alkotmányértés megállapításáról

3206/2013. (XI. 18.) AB határozat

3207/2013. (XI. 18.) AB határozat

HÁZSZABÁLYOK

Az 1848-iki alsóház ideiglenes rendszabályai

A képviselőház Házsabályai (1887)

A képviselőház házsabályai (1913)

A Nemzetgyűlés házsabályai (1924)

House of Commons Standing Orders: Public Business

Rules of Procedure of the German Bundestag

Rules of Procedure of the National Assembly

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEI

Case of Karácsony and others v. Hungary (Application no. 42461/13)

Case of Szél and others v. Hungary (Application no. 44357/13)